

## La modificación de la Ley de Costas de 1988

### El inicio de un nuevo ciclo devastador



**Miguel Ángel Losada**

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos  
Instituto Interuniversitario del Sistema Tierra  
en Andalucía. Universidad de Granada

\* Ante la polémica suscitada por la nueva Ley de Costas, la ROP acoge dos artículos con tesis discrepantes entre sí

#### Resumen

En 2012 el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente difundió en su web el borrador del Anteproyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas. El pasado 9 de mayo se aprobó el Proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados tras incorporar numerosas enmiendas a su paso por el Senado. La Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de julio de Costas (L-MLC88) será la herramienta legal para iniciar el último ciclo devastador de la costa española. Dentro de unos años se dirá: bastaron 125 años para que prácticamente todo el litoral español fuera un espacio urbanizado. ¿Cómo hemos llegado a esta situación y qué consecuencias tiene?

#### Palabras clave

Costas, procesos litorales, legislación costas, dominio público, marítimo-terrestre, sostenibilidad ambiental

#### Abstract

*In 2012, the Spanish Ministry of Agriculture, Food and Environment published on its website the Draft "Bill on the Protection and sustainable use of the Coastline, amending the Coastal Act 22/1998 of 28 July". On 9 May of this year the Bill was passed by Congress after incorporating numerous amendments on its passage through the Senate. The Law on Protection and Sustainable Use of the Coastline, amending the Coastal Act 22/1998 of 28 July (L-MLC88) will legally bring about the final devastation of the Spanish coastline. Within the not too distant future it will be possible to say that it took just 125 years to convert almost the entire Spanish coastline into urban areas. How have we reached this situation and what are the consequences?*

#### Keywords

*Coastline, coastal processes, coastal legislation, public land, maritime-terrestrial, environmental sustainability*

*"Estos días azules, este sol de la infancia..." (A. Machado).*

#### Los fundamentos de la Ley de Modificación de la Ley de Costas (L-MLC88)

El primer párrafo de la exposición de motivos, sección I, recoge lo que debería ser el espíritu de la L-MLC88: "La Constitución Española proclama, como principio rector de la política social y económica, el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservarlo. En el caso del litoral, entendido como franja litoral en la que se encuentra el mar con la tierra, este derecho queda reforzado por la propia Constitución al establecer que la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial serán en todo caso dominio público".

Si el primer motivo de la modificación de la Ley es dar contenido al mandato constitucional, su objetivo principal debe ser garantizar la costa como un "medio ambiente adecuado" y su "carácter de dominio público". Todo lo demás debe quedar supeditado a estos dos principios constitucionales. En los párrafos siguientes, el legislador los 'retuerce'. Del análisis de su articulado se desprende que la finalidad principal de la L-MLC88 es regular las actividades económicas en la franja litoral y su protección. La costa se trata como un espacio económico, como si fuera el Paseo de la Castellana de Madrid, donde importa la rentabilidad económica y la seguridad jurídica de actos administrativos y transacciones, y son marginales los agentes naturales y sus efectos.

Pero la costa no es el Paseo de la Castellana: tiene vida, cambia su morfología, evoluciona; es un paisaje único, finito, acoge ecosistemas, favorece los intercambios entre el mar y la tierra, y lamina inundaciones. Es un elemento esencial de la vida en nuestro planeta, un patrimonio que



España ha recibido y debe cuidar y conservar. Es dominio público, según la Constitución. La costa en sí misma no necesita protección de los procesos naturales, la costa solo necesita espacio y tiempo para seguir sus ritmos evolutivos coordinados con los del planeta Tierra; entre ellos, el ascenso del nivel medio del mar como consecuencia del calentamiento global. La costa, por su propia dinámica, es un espacio donde las infraestructuras y las actividades humanas no tienen seguridad absoluta, tienen riesgo (probabilidad de fallar multiplicada por los costes de las consecuencias). Todo cuanto restrinja y destruya la dinámica litoral se opone a los dos principios constitucionales, medio ambiente y dominio público y, en consecuencia, nunca debería formar parte del ordenamiento jurídico español. El Estado, de acuerdo con el mandato constitucional, debe delimitar el espacio que necesitan la franja litoral y sus ecosistemas para seguir su ritmo evolutivo, acotar la zona de inseguridad (técnicamente, la zona de peligrosidad) y cuantificar su vulnerabilidad, tal y como se establece en las Recomendaciones de Obras Marítimas de Puertos del Estado (2001) y las Directivas Marco del Agua (2000) e Inundaciones (2006), y especificar los escenarios probables de ascenso del nivel del mar por el calentamiento global.

### **La Ley de Costas de 1988 (LC88)**

La LC88 se fundamentó en estos principios y gracias a ella se acotó la vida útil de las infraestructuras que estaban alterando los procesos litorales y eran vulnerables frente a los agentes marinos y atmosféricos. A su amparo, se determinó el dominio público marítimo-terrestre (DPMT) en

prácticamente el 98 % de su superficie y se puso en marcha el proceso de recuperación de la franja litoral. Desde su promulgación, todos los Gobiernos de España tuvieron dificultades para hacerla cumplir. La confrontación de las consecuencias graves para la vida de las personas, sus posesiones y el medio ambiente y el chantaje permanente de los lobbies económicos y la corrupción retrasaron o paralizaron el proceso. Con la liberalización del uso del suelo en 1998, promovida por algunos de los actuales gobernantes, se pusieron los cimientos para el desarrollo esperpéntico de una burbuja inmobiliaria que, salvo prohibición expresa, convirtió todo el territorio español, franja litoral incluida, en un solar urbanizable. La frase que repicaba en todos los campanarios: “Hay que poner en valor la costa”. La aplicación de la Ley de Costas de 1988 se convirtió en una ‘lucha sin cuartel’ contra un sistema económico desbocado, ineficiente e irresponsable.

En estos 25 años, prácticamente todos los recursos contra la aplicación de la Ley de Costas obtuvieron sentencia favorable al Estado, tanto en el Tribunal Supremo como en el Constitucional. ¿Dónde está la inseguridad jurídica en la aplicación de la LC88 tal y como proclaman los promotores de su modificación? Ahora, a cinco años del final del plazo concedido para la ocupación del DPMT y otras afecciones de la costa, el Gobierno del Estado justifica la reforma por “las dificultades del cómo”, y evita el “por qué constitucional y la falta de seguridad de las actividades humanas en la franja litoral” de la LC88. ¿Cómo sería la costa española sin el mandato constitucional y la Ley de Costas de 1988?



Inundaciones en Playa Vera

### El desmantelamiento de la LC88

En la L-MLC88 no se articulan los fundamentos técnicos y científicos que caracterizan los procesos litorales y sus ecosistemas, su singularidad y su valor ambiental, y su respuesta al ascenso esperado del nivel del mar por el calentamiento global. El resultado final es una ley ajena a la costa y sus procesos que, sin cuantificar (frecuencia, magnitud), la inundación y sus riesgos, demantela con un lenguaje impreciso y no técnico el entramado espacio-temporal de la LC88. En la L-MLC88 se determina, entre otros aspectos:

- 1.- Ampliar el plazo concesional del DPMT otros 75 años, adicionales a los 30 años que concedió la LC88.
- 2.- Reducir los espacios de protección y servidumbre de la costa.
- 3.- Excluir doce núcleos de población sin tener en cuenta los numerosos episodios de inundación que esos núcleos y otros muchos en similares condiciones han sufrido en los últimos treinta años.
- 4.- Rebajar sin justificación los criterios para deslindar la isla de Formentera.
- 5.- Definir tramos urbanos de las playas y su “gestión particularizada” de forma imprecisa, incierta y sin argumentos técnicos, posibilitando la declaración de tramo urbano de playa a prácticamente todo el litoral mediterráneo español.

6.- Articular la protección de la costa “frente a los efectos del cambio climático” alrededor de dos conceptos no definidos en la L-MLC88 y sin correspondencia en el mundo científico y técnico: “Regresión grave y riesgo cierto”.

7.- Autorizar “de oficio” la intervención de la Administración General del Estado en los tramos de costa en situaciones de “regresión grave y riesgo cierto”.

8.- Promocionar la devolución de humedales, marismas y suelos de estuario y deltas a sus propietarios en la fecha de la promulgación de la Ley de Costas de 1969.

Estas decisiones legales se han aprobado sin disponer de los mapas de peligrosidad y riesgo de la costa española, es decir, fijando plazos y espacios sin previsión y con arbitrariedad, abriendo paso, esta vez sí, a la inseguridad jurídica que la L-MLC88 pretende evitar. ¿De quien son las responsabilidades civiles y, en su caso, penales por las consecuencias de estas decisiones? Ya en el primer borrador del Anteproyecto de Ley de julio de 2012 se proponían criterios para revisar los deslindes actuales. Quizás por la impericia de los redactores, la improvisación o de forma intencionada, su aplicación suponía revisar en la práctica la totalidad de los deslindes ya realizados al amparo de la LC88 y adoptar nuevos deslindes que se inundarían en promedio una vez cada dos años. Ante la difusión de esta información ([www.gdfaserver.ugr.es/report](http://www.gdfaserver.ugr.es/report)), el legislador derivó las decisiones más importantes al Reglamento pero, para mantener la capacidad de revisión de todo el deslinde actual, la L-MLC88 añade (disposición

adicional segunda: revisión de los deslindes) que “la Administración General del Estado (AGE) deberá proceder a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados como consecuencias de la aprobación de la presente Ley”.

### **El maremoto de la aplicación de la L-MLC88**

Con la aprobación de la L-MLC88 se iniciará un nuevo ciclo de ocupación, transformación y privatización del litoral, el definitivo porque, con el estado actual y bajo la nueva Ley, no quedará margen para su recuperación, como si hubiese pasado un “maremoto” no natural. Nos encontramos otra vez en el mismo punto que en 1918 con la Ley de Salubridad, que expropió y trajo la destrucción de la gran parte de los sistemas productivos naturales del litoral, con un coste ambiental brutal (pérdida de más del 40 % de la superficie de inundación anterior a 1918 en las rías cantábricas, estuarios, lagunas litorales y deltas). Una ley promovida y redactada solo desde una perspectiva económica, que lastró y sigue lastrando hoy nuestro sistema productivo; cien años después, se mimetiza el proceso. Se comienza reformando la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y la LC88, que dan cumplimiento al mandato constitucional.

En 1918, España tenía más del 70 % de la franja litoral sin ocupar; en 2013 este valor es inferior al 30 %. Al amparo de la L-MLC88 se entregará suelo público (de estuario, de laguna, de delta) a determinadas personas y empresas, se reducirá la extensión de la franja litoral y se proporcionan argumentos legales para que el Estado pueda intervenir y proteger la costa “contra los efectos del cambio climático”. Se favorece que las actividades humanas avancen hacia el mar; con el calentamiento global, el mar avanza hacia tierra. Este proceso se saldará con todo el litoral español ocupado antes de 2035 y amplias zonas del litoral, urbanizadas o no, tramos urbanos de playa, se inundarán y sufrirán el creciente impacto de una climatología más severa. Será necesario invertir importantes partidas de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en la defensa de las propiedades privadas, construidas bajo la legalidad, del litoral. Y se hará ignorando o evitando los repetidos avisos al respecto, desoyendo las Directivas Marco del Agua (2000) e Inundaciones (2006). Una huida hacia adelante en un contexto de calentamiento global.

Para justificarlo se utilizan las viejas excusas: la inseguridad jurídica, los puestos de trabajo, la importancia del

turismo..., sin afrontar que el turismo ‘navega’ aferrado a las subvenciones y la permisividad administrativa, y que cada vez que se urbaniza una franja de costa se pincha su ‘flotador’ y desde el propio sector se favorece su ‘ahogo’. ¿Qué ha quedado del ‘turismo de calidad y excelencia’? Con la transformación de la costa española se destruye el recurso y se ahoga definitivamente el turismo (la marca España, qué ironía) bajo el amparo de una ley que ignora nuestra historia reciente: cien años de destrucción ambiental y de actividades humanas no sostenibles en el litoral.

### **Los costes de inversión en la L-MLC88**

En la actualidad, los daños por inundación tienen unos costes medios por año del orden de mil millones de euros. La L-MLC88 ha visto la luz sin calcular los costes de su aplicación, no solo los monetarios por daños, sino también los costes de oportunidad por la pérdida de valor ambiental de nuestro paisaje litoral; y, quizás lo más severo, sin cuantificar los costes de la estrategia de priorizar la protección de las ocupaciones frente a la estrategia de retirarlas para que la costa disponga del espacio y el tiempo necesarios para adaptar su morfología y dinámica; por ejemplo, Santa Pola o Playa de Xilxes, núcleos de población que, casi con certeza, se van a inundar varias veces en los próximos 50-75 años.

Por otro lado, la experiencia prueba que, cuando una zona peligrosa (alta probabilidad de inundación) pero de escasa vulnerabilidad (daños escasos por estar poco urbanizada) se protege, la reducción de peligrosidad atrae su ocupación (efecto llamada; véase figura 1), y se incrementa así su vulnerabilidad y el riesgo, al aumentar los costes de las consecuencias. En la L-MLC88 se favorece de múltiples formas la protección frente a la retirada y la restauración, por lo que se incrementan a medio y largo plazo los costes asociados al riesgo. Estos se acometerán con la correspondiente póliza de seguros (de respuesta acotada), la intervención de las Administraciones y del Consorcio de Compensación de Seguros y, en su caso, realizando obras de protección, es decir, con cargo a los PGE. Es un sinsentido que se defienda una ley que incrementa año a año, sin conocer la cuantía, los costes para proteger la franja litoral y el abono de los daños causados por su inundación.

¿Cuál sería, por ejemplo, el coste de inversión solo para proteger los 15 kilómetros del lado del mar de La Manga del Mar Menor? En los ámbitos técnicos se maneja



**Fig. 1. Evolución del desarrollo urbano de Matalascañas (Huelva). Ocupación de las dunas, y desarrollo urbano intensivo tras la construcción del paseo marítimo**

un coste de referencia de obras (duras y blandas) para acondicionar la costa frente a los agentes climáticos y su variabilidad en las próximas décadas entre cien mil y un millón de euros anuales por kilómetro de costa. España tiene unos 8.000 kilómetros de litoral, de ellos unos 3.000 km en la costa mediterránea. Aplicando el articulado de la L-MLC88, más de un 70 % de estos últimos se podrán acoger a ser “tramos urbanos de playa” que se podrán acondicionar, proteger y transformar para garantizar “una adecuada prestación de los servicios” y ser defendidos “frente a los efectos del cambio climático”. El coste probable de esas obras estará entre 200 y 2.500 millones de euros anuales, según qué tramos y unidades fisiográficas se consideren. Si las cuentas se hicieran completas o se trasladaran los costes a propietarios y concesionarios de los terrenos protegidos, sin mucha duda la mayoría elegiría retirarse a zonas más seguras. Se acabaría el falso dilema.

#### **Un ejemplo de uso no sostenible del litoral: tramo Mijares-Palancia**

Al sur del Puerto de Castellón desemboca el río Mijares cuyos acarreos formaron un extenso cono aluvial y alimentaron de gravas, arenas y finos la costa de la Plana

Baixa. La construcción de varias presas y embalses para aprovechamiento hidroeléctrico y regadío reguló el caudal del río y la llegada de sedimentos a la costa. Desde 2005, el tramo final del río está incluido en el Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana, es Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y Lugar de Importancia Comunitaria (LIC). Los cinco kilómetros de línea de costa entre la desembocadura del Mijares y el Grau de Burriana están tapizados con bloques de hormigón y taludes de escollera protegiendo huertos y caminos de tierra. Apoyado en el dique de abrigo del puerto se construyó un sistema de espigones para controlar el aterramiento de la dársena portuaria; a su abrigo se han formado playas de arena y grava, pero también se impide el transporte de sedimentos a lo largo de la costa.

Si no se hubiesen construido las presas y el puerto, en el tramo de costa Mijares-Palancia podríamos observar y disfrutar de lagunas litorales (estanys y marjales) abrigadas por cordones litorales de arena y grava, interrumpidos por golgas por las que se intercambia agua dulce y salida con el mar, ‘la sal y la vida’ de las principales especies que se pescan en la zona. Esta morfología costera está perfectamente dotada para atemperar los embates del

mar y laminar las escorrentías de las lluvias torrenciales. Durante siglos estos sistemas han vivido en equilibrio. La regulación de la cuenca del Mijares cortó el suministro de sedimentos a la costa, pero mejoró el rendimiento de la agricultura de cítricos e incrementó la demanda de suelo agrícola. Se desecaron y rellenaron los estanys y los marjales, se cerraron las golas, se rompió el equilibrio y menguó la pesca.

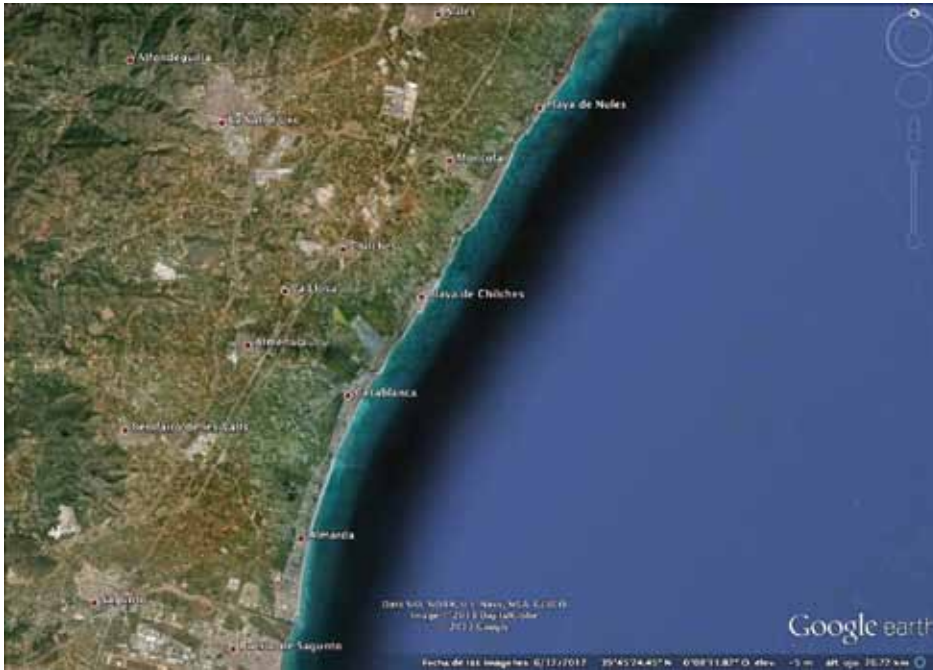
El balance deficitario de sedimentos se ‘controló’ con otros cinco kilómetros de taludes de escollera, protegiendo carreteras, industrias, huertos y urbanizaciones hasta Playa de Nules. Este núcleo urbano se construyó sobre el cordón de gravas y arenas que, en las décadas de los 70 y 80 del siglo pasado, requirió la construcción de un sistema de espigones y el vertido de arena de cantera para proteger sus edificaciones y accesos y responder a la demanda de tener un frente de playa. Este conjunto de construcciones actúa también como presa de retención de las aguas de escorrentía. Ocupado el marjal, la inundación, por tierra o por mar, de este pueblo y su entorno se repite en promedio una vez cada cinco años (véase figura 2). Al sur de la playa de Nules, el modelo se replica hasta alcanzar la desembocadura del río Palancia: playa

de Moncófar, playa de Xilxes, playa de Almenara, playa de Corinto, playa Almadá y Canet d’EnBerenguer. Todavía se pueden observar muy deteriorados los marjales de Almenara y Corinto y sus respectivas golas. Todos ellos se encuentran en zona de inundación tanto por el lado de tierra como por el lado de mar.

La costa desde el Grau de Castellón hasta el puerto de Sagunto es el resultado de unas actividades humanas sin control que se desarrollaron según su propia dinámica y su vinculación con el poder y, la mayoría de las veces, con las ayudas y subvenciones del Estado y de Europa. Otros veinte kilómetros de costa que, en un futuro inmediato, habrá que proteger frente a las inundaciones que pagaremos todos. Sin embargo en la L-MLC88 se excluye el núcleo de playa de Xilxes del DPMT; además, según su articulado, el tramo de costa desde el Mijares hasta el Palancia cumple los requisitos de tramo urbano de playa. Con la evidencia histórica de las inundaciones de estos núcleos de población, la aplicación de la L-MLC88 promocionará la protección de todo el tramo con cargo a los PGE, lo que activará la construcción tras el cordón, en suelo de marjales y estanys. ¿Quiénes son los propietarios y cuándo obtuvieron su propiedad?



**Fig. 2. Inundación de Playa de Nules (Castellón) y su entorno terrestre. Efecto presa de la zona urbanizada y del sistema de protección de la costa (espigones y aportaciones de arena)**



**Fig. 3. Tramo de costa entre las desembocaduras de los ríos Mijares y Palencia. Foto de Google. Obras de protección de la costa en todo el tramo, especialmente de los núcleos de población edificados sobre los cordones litorales de dunas, arenas y gravas**

Al sur y norte de este tramo de costa y por causas análogas se repite el “modelo territorial de la costa mediterránea”: Sagunto-Valencia, Cullera-Denia, el Levante almeriense, Castellón-Delta del Ebro, Barcelona-Lloret del Mar... En casi todos ellos hay núcleos de población que han sufrido frecuentes inundaciones con cuantiosos daños e incluso pérdida de vidas humanas. Las leyes territoriales son determinantes para marcar el rumbo, el uso y la gestión del territorio y, en consecuencia, del medio ambiente, en este caso del litoral, y de su disfrute. El articulado de la L-MLC88 se mueve en el sentido contrario del conocimiento, de los pronósticos y con una única estrategia. Llegado este punto, es pertinente plantear la siguiente pregunta.

**¿Por qué no se constituyó una Comisión de Expertos que informara sobre la sostenibilidad de la costa?**

Cuando se acomete la redacción de un texto legal, lo primero que hace un Gobierno sensato es contar con un equipo de expertos, especialistas de diversas áreas relacionadas con la temática. Así, por ejemplo, en la reforma de las pensiones, que afecta al endeudamiento del Estado, el Gobierno ha constituido un equipo de doce expertos que deberá hacer “un informe sobre la definición del factor de sostenibilidad” (El País, 12/04/2013). ¿Por qué no se ha procedido de la misma forma con la L-MLC88? La reali-

dad es que no hay ninguna voluntad política de regular un “uso sostenible del litoral” y el texto aprobado es una prueba irrefutable de que el fin perseguido es ampliar la capacidad de uso de la franja litoral con fines estrictamente económicos, principalmente, privados. ¿Cuáles son las propuestas medioambientales de la L-MLC88? No contiene ni un solo artículo dedicado a la restauración de los procesos litorales, ni de los ecosistemas, ni del paisaje, ni del medio ambiente original. Incluso cuando se plantea la devolución de los humedales y marismas a sus “propietarios”, se retrotrae a 1969, cuando la principal ocupación y privatización (concesión a 99 años) se realizó con la Ley Cambó de 1918. ¿Por qué no se retrotrae a 1918? ¿Por qué entonces los humedales, las marismas, las dunas y las playas eran del Estado? ¿Conoce el legislador que con esa medida coarta y limita la capacidad del Estado para recuperar la funcionalidad de los estuarios, lagunas y deltas, y para cumplir sus compromisos ambientales internacionales? ¿Sabe que medio metro de ascenso del nivel del mar, si no se impide con obras, provoca en promedio un retroceso de cuarenta metros de la línea de costa en Torremolinos o en La Manga?

**A modo de conclusión**

La primera parte del nombre de la Ley, “de protección”, indica la regulación de la protección con dinero público



**Fig. 4. Inundaciones en el Levante Almeriense. Por marea meteorológica y oleaje en abril de 2013. Por avenida fluvial en octubre de 2012**

no de la costa sino de las propiedades privadas en la costa; la segunda parte es, simplemente, un envoltorio: “uso sostenible del litoral”. La tercera parte es una imprecisión: no es una modificación, es un desmantelamiento completo de la LC88 y, en consecuencia, guste o no guste oírlo, es un desmantelamiento de artículos ambientalistas de la Constitución Española y el incumplimiento sistemático de las directivas europeas. ¿Por qué y para quién se ha aprobado esta L-MLC88? Si al Gobierno le queda un ápice de sentido común y de respeto constitucional, debe retirar la Ley y empezar de nuevo, por los cimientos, no por el tejado.

“Todo necio confunde valor y precio” (A. Machado). **ROP**